

第14章

東日本大震災の復興と原発事故 —南相馬市の現状と復興に向けた取り組み—

14.1 はじめに

2011年3月11日の東日本大震災の復興に向けて、5月時点で国土交通省は、被害の大きい岩手、宮城、福島の本県3県(その後、沿岸6県に拡張)の被災状況の把握と復興プラン作成のための調査を約30の地区で開始した。委託を受けた都市計画コンサルタント各社は、都市計画、都市開発の有識者を作業監理員として招聘し、助言を得つつ、プラン作成に邁進している。本章の著者は、福島県南相馬市の復興プラン作成に参画することになったものである。各地の被災状況はさまざまであるが、平安朝貞観期以来といわれる津波被害の大きさは、まさに未曾有のものがあり、南相馬市の被災現地の光景には、呆然自失という言葉しか思い浮かばなかった。いまだ多数の行方不明者の埋葬も済んでいないなかではあるが、復興プラン作成の動きと南相馬市が直面している課題を報告しておきたい。

被害状況に差はあるとはいえ、被災都市の中で比較的早く復興プランに着手できた自治体もあれば、東京電力福島第一原子力発電所の事故による放射能の汚染被害のため、住民と行政職員が避難を余儀なくされ、10月末時点においてさえ、復興プラン作成に全く着手する状況にない自治体も存在する。南相馬市は、その中間的な状況にあるといえよう。市域南部(旧小高町全域と旧原町市の一部が該当)が「警戒区域」に指定され、住民の避難は継続

している。一方、中央部(旧原町市の大半と旧鹿島町の一部が該当)は、9月30日に解除された「緊急時避難準備区域」であったため、乳幼児や児童等の避難に加えて、医療機能を担う人材の流出の影響が大きく、日常生活にも相当の困難がある。しかし、放射線の被曝に対する不安を抱えつつも住民は、日常生活に復帰しつつあるように見受けられる(10月17日には、緊急時避難準備区域を解除された原町区内の小中学校が再開された)。

さらに、北部(旧鹿島町の大部分が該当)は津波の被害は大きかったものの、原発から30km以上の離れているため、特に放射能汚染に関する区域の指定はされていない¹⁾(図14.1参照)。

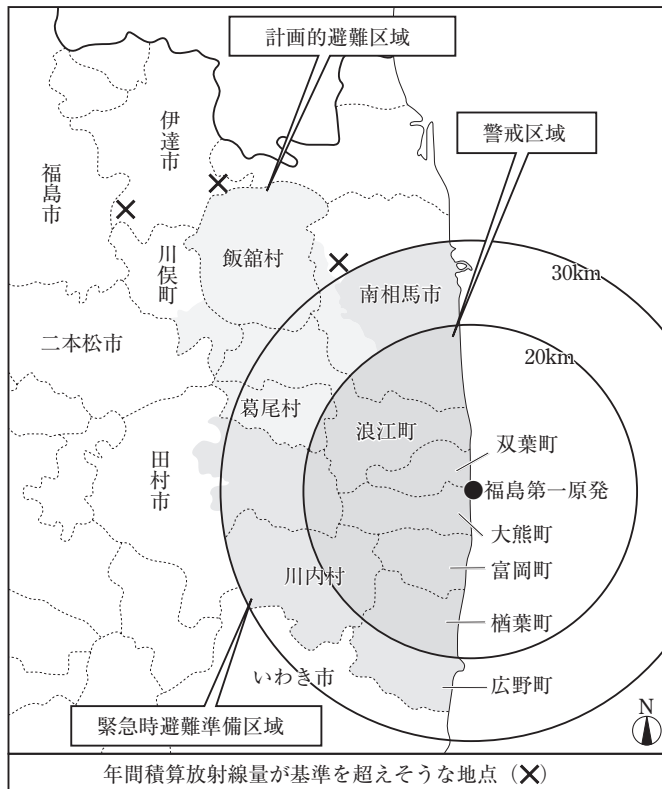


図14.1 南相馬市と原発被害の位置関係²⁾

14.2 南相馬市の概況と地震と津波の被災状況

福島県の浜通りの中央北寄りに位置する南相馬市は、旧原町市と北の鹿島町、南の小高町が2006（平成18）年に合併して誕生した。現在、地域自治区制を採用し、旧市町に対して区の呼称を用いているため、本稿でもこれになっている。福島第一原発の立地する大熊町、双葉町とは浪江町を挟んで隣接しており、有名な伝統行事である「野馬追」が、北隣にある相馬市の相馬中村神社と南相馬市原町区の相馬太田神社、同小高区の相馬小高神社の三つの妙見神の神事であるといえ、いわゆる「相双地区」の位置関係がおおよそイメージできよう。さて、南相馬市の津波による被害者数は約700名（2011年5月18日現在）であり（表14.1）、住宅家屋についての被害は、罹災世帯数で、1412戸（全壊・大規模半壊、半壊、一部損壊）に上る³⁾。

表14.1 東日本大震災による南相馬市の人的被害（5月時点）

死者	540人	
行方不明者	225人	（避難などによる所在不明者を含む）
負傷者	225人	重傷者 2人、軽症者 57人

14.3 復興プラン作成に向けた取り組み

14.3.1 被災地行政体の実情

津波による被害の甚大さについては、すでに報道されているところでもあり、これ以上触れない。しかし、自衛隊、警察、消防等関係者の献身的な救難活動、中でも放射能被曝の危険を冒しての被災者の救援や遺体収容の努力があったことを忘れてはならないだろう。また、食糧、医療品、燃料等の救援物資の搬入、避難所の開設、運営等々、現在までも続く救援活動についても、日々マスメディアを通じて国民に報道され、また、支援のボランティア活動も途切れることなく継続している。

言うまでもないが、今回の震災被害地区では、自治体職員自らも被災者で

あり、家族や親族を失い、あるいは避難させているなか、現地に踏みとどまり、避難した住民の支援のため文字どおり献身的な努力を続けているのである。

14.3.2 復興プラン作成の経緯

南相馬市が、放射能汚染という目に見えない恐怖の中で復興プランの策定に向けて本格的に動き出したのは、6月段階のことである。それも被災住民の避難先の確保、支援物資の配給、義捐金事務等について、職員のマンパワーの限界を超えた業務を進めながらのことである。そうした動きを時系列的に整理してみると表14.2のようになる。

表14.2に基づき、筆者なりに復旧・復興に向けた動きをまとめると、以下のようになる。

表14.2 南相馬市への原発事故の影響と復興に向けた動き

月日	政府の原発事故への対応と生産活動などへの影響	南相馬市の市民生活の推移と復興に向けた動き
3.11	地震による稼働停止と津波による非常用電源の停止	地震および津波発生による市域東部の壊滅 (総人口：71 557 人，小高区 12 838 人，原町区 47 115 人，鹿島区 11 604 人)
3.12	経済産業省原子力安全・保安院「事故レベル4」と発表	
3.15		市民の県外退避開始（主に新潟・群馬方面へ） (避難誘導活動:3.15～3.17, 3.18～3.20, 3.25)
3.18	同上「事故レベル5」と発表	
3.21	福島県の食品の出荷制限指示	
3.25		市内住民に「自主的圏外退避」の呼びかけ（約5万人が避難）
3.26		桜井市長 YouTube により医療・食料品の不足の情報発信（人口1万人まで減少か?）
3.26		被害把握：死者301人，行方不明者約1180人，破壊された世帯約1800
4.5		被害把握：死者403人，行方不明者1071人，避難者約5000人（群馬，新潟県ほか避難所24か所）
4.6	気象庁による放射性物質の拡散予測の公表	

14.3 復興プラン作成に向けた取り組み

4.12	経済産業省原子力安全・保安院 「事故レベル7」と発表	
4.17	東京電力が事故の収束に向けたロード マップ発表	
4.21	原子力災害対策特別措置法 § 20-③に 基づき、20km 圏内を警戒区域に指定 (22日発動)	一部例外を除き一般人の立ち入りが法的に禁止
4.22	20km～30km 圏内の屋内退避指示の 解除、20km 圏内を警戒区域、30km 圏 内を緊急時避難準備区域に指定。内閣 総理大臣は市長に上記通達と同時に避 難もしくは屋内退避のための準備の指 示	小高区全域が警戒区域、原町区のほぼ全域が緊急時避難準備区域となる 市教委は区域内の小中学校を閉鎖、児童・生徒は30km 圏外の小中学校の空き教室などを利用して授業。屋外活動は全面的に禁止
5.7	原子力災害現地対策本部による警戒区 域内への住民の一時立ち入りを5月下旬 ごろから順次実施と発表	
5.11	福島県の野菜類の一部出荷・摂取制限 を解除	
5.28		第1期仮設住宅入居開始
6.1	警戒区域内自動車の持ち出しの制限付 き許可	南相馬市民38人が放射線防護服を着用し警戒区域内立入
6.10		国交省復興関連調査第1回現地事務局会議
6.21		復興に向けた市民意識意向調査の実施
7.2		第1回南相馬市復興市民会議
7.13		避難者帰還計画の発表（市外避難者約32,000人対象、8.12作成）
7.14	食肉の出荷制限指示	「新たな発想による事業事例の研究—経済復興計画の策定に向けて—」作成
7.17		第2回南相馬市復興市民会議
7.21	南相馬市の57地点（59世帯）に「特 定避難勧奨地点」の指定	
7.22		線量調査をした112世帯に説明会を開催
7.23		相馬野馬追の縮小実施（～7.25）
7.31		第1回南相馬市復興有識者会議
8.1		南相馬市立総合病院の常勤医師数が半減： 10/21（稼働ベッド数：285/1,329）
8.3	原子力災害現地本部が南相馬市の65 地点（72世帯）を特定避難勧奨地点 に指定	
8.6		第3回南相馬市復興市民会議
8.25		被災者への住宅意向調査の開始（～9.2）

9.7	一部農産物出荷制限を 20km 以内に限定	
9.30	緊急時避難準備区域の解除	
10.1		第 4 回南相馬市復興市民会議
10.5		第 5 回南相馬市復興市民会議
10.8		第 2 回南相馬市復興有識者会議
10.17		原町区内 5 小中学校授業再開 (児童生徒数：約 1 000/2 200)
10.20		群馬県内の避難所の閉鎖 現住人口：41 830 人（小高区 0 人，原町区 29 069 人，鹿島区 12 761 人） 自宅居住者：33 037 人，市外避難者：24 736 人
10.29	除染作業による汚染土などの中間貯蔵施設整備のための工程表発表	
11.2		第 6 回南相馬市復興市民会議

新聞等と南相馬市ホームページから著者作成

(1) 原発事故による全面的避難期間(3.11～4月末)

7万人の人口が1万人程に減少し、原発の放射能汚染を恐れて、物資の搬入もままならなかった時期である(この時点の正確な人口は把握できない)。また、国際原子力事象評価尺度(INES)による評価は、当初のレベル4から、4月12日には最悪のレベル7まで深刻化した。住民は命を守るため、避難する以外の選択肢はなかったのである。特に、児童生徒の健康を守るため原町区の小中学校は、全面的閉鎖にまで追い込まれていた。

(2) 復旧に向けた準備期間(5月～6月末)

5月の連休明け以降は、わずかに落ち着きを取り戻し、5月末には警戒区域である小高区に防護服を着用した一部住民の短期間の帰宅が叶えられた。また、5月末には市内の仮設住宅への入居も開始された。こうした混乱の中、南相馬市当局は、復興に向けた住民意向調査に着手したのである。国交省調査を受託した都市計画コンサルタントは、被害状況調査と併せ、南相馬市の調査に全面的に協力し、復興プラン作成に向けて短期間での意見集約を支援することとなった。

(3) 復旧・復興計画の策定期間(7月～10月上旬)

南相馬市は、復興計画に市民の意見を反映させるため、地域や職域の代表

者(学識者等を若干名含む)24名(当初25名,)からなる「南相馬市復興市民会議」を発足させ、2か月間で5回の討議を行った。一連の行政の対応や放射能の除染という緊急対策の議論に多くの時間を費やしたが、徐々に復興に向けた意見も交わされ、復興ビジョンが固まっていった時期でもある。また、並行して「南相馬市復興有識者会議」も2回にわたり開催され、津波対策や再生可能エネルギーの開発も含めた「将来のまちづくり」に向けたアイデアが議論された。

(4) 復旧・復興の開始(10月～)

9月末の緊急時避難準備区域の解除を受けて、中旬には小中学校の授業が再開された(警戒区域である小高区を除く)。しかし、市内の居住人口は4万人程度にすぎない。一方、市民自らもコミュニティの除染活動に取り組み始めている。学校等教育施設の除染が進むにつれて、今後、市民の復帰が徐々に進んで行くことが期待される。

14.3.3 復興プラン作成調査の動き

住民の被害状況の把握は比較的早い段階で行われていたが、今後のまちづくりに向けて、南相馬市当局が、津波の被害にあった住民の現地への復帰の意向や転居を希望する場合の移転先などを把握する作業から始めたことは、順当な対応といえよう。そうしたなか、国土交通省の調査が動き出したのである。各行政機関担当者、コンサルタントを交えた初めての連絡会議が南相馬市庁舎において開催されたのは、6月10日のことであった。調査活動は、津波被害の実態把握と並行して、住民の意向調査の準備を進めていた市当局を支援する形で始まった。調査内容は、既存の総合計画を踏まえつつ、今回の災害の教訓を踏まえた将来のまちづくりの方向性について市民の意向を把握するものとなった。

一方、復興プラン作成に向けて、首長のリーダーシップの下、市民の代表と有識者を交えた「復興市民会議」が開催されたのは、まだ、人心も落ち着かない7月2日のことであった。また、各界の専門家による「復興有識者会議」も並行して設置された。後者は、放射線医療、地域経済、自然エネルギー、都市計画等の専門家や地方都市の活性化の経験者等からなり、市民会議と連

携して、将来の地域の姿として、原子力に依存しない都市のあり方を提言する役目も期待されていた。

14.4 復興に向けた取り組み

14.4.1 復興プランの戦略

当初、復興市民会議において市民代表から発言された主な内容は、放射能汚染に対する不安と行政の対応への不満であった。目前の差し迫った危険に直面している状況下で、住民の意識を次のステップである復興プラン作成に向けて行くという試みは、おそらくわが国でも初めての経験ではないかと思う。

そうした状況下で、市当局から「住民全員の復帰を何よりも優先する」という決意表明がなされたことの意義は大きかった。復旧・復興に優先して「復帰」のプログラムを位置づけるという、いわば、戦略目標が明確にされ、それを住民代表が確認することができたからである。しかしながら、復興プランの策定に向けて市民が足並みをそろえることは容易ではなかったように感じる。これは、冒頭でも述べたように市の区域が、放射能被害に対して「警戒区域」「緊急時避難準備区域」、そして「未指定区域」に分断されていたことが、最大の理由であろう。

特に、南部の小高区の住民は避難して以来、数か月間、ほとんど自宅に入ることさえままならぬ状態であった。例えば、地震により損傷した屋根からの雨漏りにより、住宅の劣化が進んでいるにも関わらず、修理することもできないのである。何よりも大きな課題は、資産の劣化以前の問題として、避難が収束し、帰宅した時点での居住の可能性そのものが、不確かなことである。商店街の各店舗も同様に食料品販売店は腐敗した品物の撤去すらできず、その他の店舗や企業においても商品の在庫は事実上、失われている。

一方、小高区以外の市民も復興プランの策定の重要性は理解しながら、目前の放射能の除染対策のほうが、はるかに重要な関心事であった。特に、就学児童の通う学校施設の除染は喫緊の課題であり、震災や津波の被害からようやく免れたからといっても、安心して日常生活を送る状況にはないのであ

る。

14.4.2 復興有識者会議の役割

7月31日の第1回目の復興有識者会議において、福島県三春町に住む小説家玄侑宗久氏は、市民の日常生活を聞き取り、宗教家の直観として、「安全と安心は違う」という指摘をした。著者なりに理解すれば、市民が求めていることは、「安心したい、そのために安全な状態を確保して欲しい」あるいは「安心したい、そのために安全であることを証明して欲しい」という切なる願いであろう。安心と安全については、すでに多くの研究者が論じている事項であり、その具体的な対応策が議論されているなかでの今回の被災であったといえる。この問題については、次節でやや詳しく論じたい。

同じく重要な指摘は、他地域へ避難している市民のすべてが戻ることができるかどうかという問題である。「警戒区域」や「緊急時避難準備区域」の指定をされ、放射能汚染の影響の残るなかでの乳幼児、児童の日常生活への復帰は保護者にとって重要な判断を求められる事項である。さらに、雇用の問題が大きいことは言うまでもない。

また、放射能汚染されたことの意味は、経済活動の再開に向けてどれほど大きな障害になるか、風評被害も含めれば、想定すら難しいものがある。当初は、復興市民会議も有識者会議も現状復帰を進めるうえでの条件が、何ら整っていないことを改めて認識する場とならざるをえなかったといえる。しかし、放射能との関わりをポジティブにとらえ、内部被曝量等の医学的に貴重なデータが蓄積されたことを基礎にして放射線に関する一大医療研究拠点の整備なども提案された。

14.4.3 市民の共通認識としての「復興ビジョン」の策定

8月6日の第3回復興市民会議では過去の議論を踏まえて、復興のスローガンとして「心をついに世界に誇る南相馬の復興を」が採択された。「世界に誇る」の意味は、一中小自治体でありながら、原子力に依存しないまちづくりを進め、そうした活動を世界に発信していく決意を込めたものである。当初の事務局案から、市民会議と有識者会議における議論を踏まえ、上述のよ

うに決定されたものである。この復興ビジョンは、放射能汚染の不安の中で行われた貴重な2か月弱に及ぶ議論の成果であり、もちろん、コミュニティ、産業、教育の再生等に加え、原子力災害に関する個別の復興施策の提案も基本方針に盛り込まれている。

こうして復興に向けて具体的な歩みを始めるうえでの共通認識が、震災後、5か月を経て市民の間で共有された。また、復帰・復旧期と復興期を区分し、生活、産業、インフラの再建を具体的な計画にするための時間軸の意味づけも確認された(南相馬市復興ビジョン³⁾参考)。

14.5 住民合意の前提条件について

現在、具体的なプランの作成と実施方策の検討は、緒についたばかりである。むしろ本稿では、具体的な復興プランの内容より、災害の復旧、復興に向けて住民の合意形成を促すための前提条件である不安を解消するための措置の重要性を指摘したい。

安心と安全については、「安全とは自然科学で証明される客観的事実、安心とは自ら理解・納得したという主観的事実」とされる⁴⁾。さらに、「科学技術に基づく安全があって初めて、安心できる状況が形づくられる。さらに安心は、コミュニケーションに基づく信頼と言い換えられ、・・・安全と安心を結びつけるものがリスクコミュニケーション」となると説明される。すなわち、まず、科学的に「安全」を確保して、そのことで「安心」しようということだろう。

では、どの程度の安全のレベルであれば、よしとするのか。「『国の規制があって、安全が守られる』のではない。規制で実現できるのは最低限のレベル。現実には規制と自主管理をうまく組み合わせて、より安全性を高めていく努力が重要」とであるとされる。

引用した内容は、食品の安全性について消費者の意識を論じたものだが、今回の原発事故の問題でも何ら違和感はない。むしろ、情報の提供という部分で中央政府に十分な準備のないことが、混乱を増大させ、この混乱が末端の市町村に行くほど拡大したといえよう。著者が復興市民会議へ参加した際

の印象であるが、センセーショナルなマスコミ報道と政府関係機関の発表内容のギャップが、地元行政当局の対応を後手に回らせ、住民に「安全」を疑わせるような情報提供となってしまっていたようなのである。言い換えれば、マスコミ報道に怯えた住民が放射能汚染の状況や対策について地元行政へ問い合わせても十分な回答が得られない状況が続き、こうした不満が、不安や混乱を増大させたようなのである。しかし、これは地元自治体の責任ではないだろう。明確な安全基準を示せない中央政府の対応や種々雑多なマスコミ報道による情報の錯綜を結果的に地元自治体が背負い込まざるをえなかったための現象といえよう。知りたい情報を迅速かつ的確に伝えてくれるという基本こそが、行政と住民の良好なコミュニケーションの基礎であり、住民が「安心」できる条件であることを、復興市民会議での市民代表の発言から改めて感じた。

一方、社会学的な知見⁵⁾によれば、「安全と安心は置換できる概念ではない」という。日本人と欧米人の安心と安全に関する認識も違うといわれるが、本稿ではこれ以上触れない。しかし、「現実的に『ないことの証明』はできず、客観化された判断基準をもたないので、何かおこると、反応は個人レベルで極端になる傾向が強い。無意味にかつ無責任に不安を煽るマスコミの功罪もこの文脈で問われるべきであろう。」という言葉に苦い思いを持って同感するのは著者だけではないであろう。どのレベルの放射線量であれば、児童生徒にとって安全であるのか、統一的な数値は示されていないなかでは、住民誰もが1マイクロシーベルトの線量さえ、不安なのである(10月27日に内閣府食品安全委員会は自然放射線や医療被曝などを除く内部被曝分の限度についての評価書をまとめ、厚生労働省に答申した。この説明についても評価書をまとめた時点で外部被曝を合わせた量とし、後に修正した)。

14.6 おわりに

復興市民会議における住民代表の意見やボランティアとして医療活動に参加した復興有識者会議メンバーの意見は多岐にわたるが、仮設住宅の居住環境に関するものが多かった。仮設住宅での長期にわたる生活でのストレスや、

特に高齢者の支援の問題は、阪神・淡路大震災での貴重な経験があるにも関わらず、マニュアル化され、自治体相互間の共通の財産となっているとは、残念ながら言い難いようである。

また、過度な個人情報の保護に対する対応から、仮設住宅への来訪者が居住者の特定をすることが難しいといった事例や配給の列に並ぶことが困難な高齢者へ支援物資が十分に行きわたっていないという指摘もなされた。仮診療所での医師の確保等と併せ、行政とボランティアの堅密な連携活動を行うためには、今後、こうした事項についての指針等の整備が望まれる。

また、今後、除染が進むにつれ、汚染土の仮置き場の確保が大きな問題になるだろう。その前に市民が安全に除染活動を行うための準備や訓練等の必要性も指摘されているが、行政の体制を考えれば、市民の望む水準まで行政サービスとして行うことは、難しいように感じる。町内会単位で住民自らが除染作業を行う意味と必要性について議論し、納得する過程でコミュニティの再生が進んでいるのである。こうした再建の動きを促進するためにも、国や県レベルの行政による体系的な支援が望まれるところである。

このように地震と津波、原発事故による住民避難という、いわば、災害の極限状況において、復興のために南相馬市が選択した復興市民会議を通じた行政と住民のコミュニケーションの回復と強化という政策は、現時点では軌道に乗り、期待された役目を果たしつつあるといえよう。復興市民会議は、当面の緊急課題から、すでに将来のまちづくりに向けた課題へ論点を移しつつあり、防潮林等を含む土地利用計画や防災集団移転事業等に関する発言も活発になっている。防災無線の充実や連絡体制についても、津波被害を受けた住民でなければ思い浮かばない具体的で切実な要求もその一部である。

最後に、復興プラン作成に当たって改めて認識したことであるが、都市計画にとって最も重要なことは、住民と行政の信頼関係である。言うまでもなく、最終的に都市計画の形で将来の生命と財産の安全を行政に委ねる住民にしてみれば、提案されたプランが所期の目的を達成するうえでの合理性を有しているか、あるいは、住民の意見が何らかの形で反映されたものであるかといった事柄が、合意にとって重要な問題となるだろう。都市計画的な視点からいえば、復興計画の中に居住者として、「安心して生活できる安全な環

境が保証されているか」という問題が、今回新たに付加されたことを指摘して、当面の報告としたい。

なお、今回の原発事故については、そもそも十分な情報や的確な指示が中央政府から基礎自治体に与えられたとは、到底言えないだろう。そして、被災した中小規模の自治体が、不安に慄く住民に十全の対応を行うということは、望むべくもない状況であったに違いない。しかし、現地にとどまったり、自主避難から早期に復帰したりした住民にとって、地元行政体以外に現状の不満や不安を訴える対象はないのである。こうした背景を踏まえての本章の著者による「安心と安全」「行政と住民のコミュニケーションの関係」へのコメントであることを申し添えておきたい。

《参考資料》

- 1) 首相官邸 HP 「『計画的避難区域』と『緊急時避難準備区域』の設定について」
- 2) 朝日新聞 HP 「積算放射線量が基準超す恐れ 福島県、避難区域外の一部」
- 3) 南相馬市 HP 「写真で見る東日本大震災」
- 4) 北野大「『リスク』を正しく理解することで、合理的な『安全・安心』を獲得する『ワザ』とは!？」safety Japan, 2009
- 5) 小笠原泰「『安全』と『安心』の認識論的相違について」『情報未来』No.28 (2007年6月号)

